

Państwo i Społeczeństwo
IX: 2009 nr 3

Stefan Poździoch

**PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI
– REGULACJE POLSKIE I EUROPEJSKIE**

Prawo do dobrej administracji jest jednym z podstawowych uprawnień obywatela. Uprawnienie to nie jest wyrażone wprost w zapisach prawnych ani też nie jest wyszczególnione w katalogu praw obywatelskich. Jednakże daje się je wyprowadzić w drodze dedukcji z całościowo pojmowanego porządku prawnego państwa i z zasad prawnych, które nim rządzą. Prawo to można rozpatrywać na tle fundamentalnych wymagań odnoszących się do funkcjonowania administracji publicznej państwa i podporządkowanych jej instytucji oraz jednostek organizacyjnych. Jest konsekwencją pojęcia „dobrej administracji”. Powstaje wobec tego kwestia, jakie podstawowe cechy charakterystyczne można przypisać temu pojęciu. W potocznym rozumieniu obywateli dobra administracja to administracja skuteczna i sprawna w działaniu, a przede wszystkim spełniająca ich oczekiwania. W odczuciu i ocenie statystycznego obywatela rozumienie pojęcia „dobra administracja” jest zazwyczaj nasycone dużą dozą subiektywizmu. Jeżeli rozstrzygnięcie organu administracyjnego jest zgodne z oczekiwaniami obywatela, to i jego ocena zazwyczaj będzie pozytywna. Przeciwnie, jeżeli decyzja administracyjna okaże się dla niego negatywna, pomimo że z punktu widzenia prawa jest trafna i słuszna, oceny działania administracji i wydanego rozstrzygnięcia będą także negatywne. Pojmowanie i rozumienie dobrej administracji przez obywateli może być bliżej wyjaśnione przez odwołanie się do pogłębionych badań empirycznych. Należy postawić pytanie zasadnicze, czego obywatele oczekują od sprawnie i skutecznie działającej administracji, której przypisują cechę „dobrej”.

Jakie cechy pozytywne przypisują oni temu pojęciu albo przeciwnie – jakie negatywne aspekty kojarzą się im z działaniem administracji publicznej państwa?

W podejściu doktrynalnym dobra administracja stanowi ogólną zasadę prawa. Zdefiniowanie tego pojęcia na płaszczyźnie nauk prawnych jest możliwe przez odwołanie się do podstawowych zasad rządzących systemem prawa, następnie przez odwołanie się do obowiązujących regulacji prawnych i do orzecznictwa sądowego. Na płaszczyźnie prawa pojęcie „dobrej administracji” jest w istocie konsekwencją uznania koncepcji państwa prawnego. W jej ujęciu państwo, jego organy i instytucje powinny działać w granicach prawa i tylko na jego podstawie. Koncepcja ta zrodziła się już w pierwszej połowie XIX w. i stopniowo rozwijała się w ciągu ostatnich dwóch stuleci. W XX w. znalazła ona powszechną akceptację, przynajmniej w państwach o ugruntowanej i rozwiniętej demokracji¹. Wyrazem odwołania się do koncepcji państwa prawnego były zapisy przyjmowane w wielu XX-wiecznych konstytucjach. Warto także podkreślić, że w rozważaniach nad koncepcją państwa prawnego wielokrotnie podkreślano służebną rolę państwa i jego organów, jakie pełnią one wobec obywateli, a tym samym misję administracji publicznej państwa².

Administracja publiczna państwa działa w obszarze prawa publicznego. Jej działania z samej istoty mają charakter władczy i polegają w znacznym stopniu na wydawaniu nakazów, zakazów, zezwoleń, koncesji itp. Wobec tego fundamentalną kwestią dla systemu prawnego jest zapewnienie skutecznego działania instrumentów i mechanizmów, które wymuszałyby należyte funkcjonowanie całego aparatu administracji publicznej zgodnie z prawem. Zasadą przewodnią działalności wszystkich organów administracyjnych i podporządkowanych im jednostek organizacyjnych, na wszystkich poziomach i we wszystkich działach i sektorach, powinna być zasada legalizmu (praworządności) oraz równego traktowania wszystkich podmiotów prawa.

Administracja publiczna współczesnego państwa obejmuje rozległą działalność (pozaustawodawczą i sądowniczą). W ciągu ostatnich 100 lat wraz z wyraźnym odejściem od teorii liberalnych działalność państwa coraz wyraźniej poszerzała się. Państwo wkraczało w coraz to nowe obszary szeroko pojętej polityki gospodarczej i społecznej. W konsekwencji tego każdy statystyczny obywatel państwa od urodzenia do śmierci jest uwikłany w różne obszary działalności organów administracji państwowej. Jest on zdany na administrację, otrzymuje szereg decyzji, które określają jego uprawnienia lub obowiązki i wpływają na jego status prawny. Tym samym konieczne jest jasne i precyzyjne określenie podstawowych zasad działania administracji oraz mechanizmów i instrumentów prawnych zapewniających przestrzeganie ich w praktyce.

¹ Genezę i rozwój koncepcji państwa prawnego w polskim piśmiennictwie przedstawił w klasycznym już opracowaniu H. Olszewski, *Historia doktryn polityczno-prawnych*, Warszawa 1973.

² Por. m.in. Z. Leoński, *Nauka o administracji*, Warszawa–Poznań 1972 s. 14 i nast.

Z punktu widzenia rozważanej problematyki podstawowe zasady działania administracji publicznej państwa określają postanowienia zawarte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³. W jej uroczystym wstępie podkreśla się, że wszyscy obywatele są równi w swych prawach i w powinnościach. Dalej stwierdza się, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje i umacnia prawa obywatelskie, a także zapewnia rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych państwa. Rozwinięte zapisy prawne w tej materii zawarte są w rozdziale I Konstytucji, określającym zasady ustrojowe państwa, a pośród nich znajdują się następujące:

- Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawa, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1),
- zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela (art. 5),
- organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7).

Z kolei w rozdziale II Konstytucji (w art. 30-86) wyszczególniony został katalog wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela⁴. Ponownie potwierdza się w nim, że:

- poszanowanie wolności i praw człowieka i obywatela jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30),
- ograniczenia w korzystaniu z nich mogą być ustanowione tylko w drodze ustawy oraz konieczne dla bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, a także wolności i praw innych osób (art. 31).

Ich dopełnienie stanowi art. 32, w którym stwierdza się: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. W kolejnych artykułach tego rozdziału zawarte są gwarancje i mechanizmy służące zabezpieczeniu tego prawa, a w szczególności przez realizację:

- prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy każdego bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45),
- prawa dostępu każdego do dotyczących go dokumentów i zbiorów danych (art. 51),
- prawa dostępu do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne w ramach administracji publicznej państwa, jak i w jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania władzy publicznej (art. 61),

³ Wybrane nowsze opracowania z zakresu prawa konstytucyjnego i administracyjnego, w których ten problem jest omawiany, przywołano na końcu opracowania.

⁴ Na uwagę zasługuje, że pośród 242 artykułów Konstytucja RP aż 56 poświęca prawom obywatelskim, co stanowi niemal 20% stron całego jej tekstu.

- prawa do składania petycji, wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy (art. 63).

Przepisy prawne przewidują szereg mechanizmów i instrumentów dla skutecznego przestrzegania wskazanych wyżej zasad rządzących dobrym działaniem administracji publicznej państwa. Fundamentalne z nich zawarte są w Konstytucji, w szczególności następujące:

- prawo zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji (art. 78),
- skarga do Trybunału Konstytucyjnego (art. 79),
- wystąpienie do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80),
- odszkodowanie za niezgodne z prawem działanie organu administracji (art. 77).

Rozwinięcie wskazanych postanowień konstytucyjnych stanowią liczne przepisy zawarte w ustawodawstwie zwykłym. W pierwszej kolejności należy przywołać zasady ogólne zawarte w Kodeksie postępowania administracyjnego. Wynika z nich, że:

- organy administracji publicznej państwa działają na podstawie prawa (art. 6),
- stoją na straży praworządności i są zobowiązane należycie wyjaśnić każdą sprawę przed jej rozstrzygnięciem (art. 7),
- są obowiązane prowadzić postępowanie tak, aby pogłębiać zaufanie do organów państwa,
- działać wnikliwie i szybko (art. 12).

Ustawodawstwo zwykle przewiduje środki kontrolne, mechanizmy i instrumenty prawne działające zarówno wewnątrz organizacji administracji publicznej (1), jak i na zewnątrz niej (2).

Gdy chodzi o pierwsze, przede wszystkim wskazać należy niektóre z wyszczególnionych w k.p.a., a mianowicie: wyłączenie pracownika i organu, odwołanie od decyzji, wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji oraz instytucję skarg i wniosków.

Natomiast szczególnym środkiem zewnętrznej kontroli działania administracji jest sądowa kontrola decyzji administracyjnych i innych jej aktów prawnych, jak i skarga na bezczynność działania (art. 1 ustawy z 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych i art. 3 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Zasady działania dobrej administracji, jak i służące ich realizacji mechanizmy kontrolne określone są także w pragmatykach służbowych, a w szczególności w ustawie o urzędnikach państwowych z 1982 r. (z późniejszymi zmianami) oraz w ustawie z 2008 r. o pracownikach samorządowych. Obydwie te ustawy nakazują przestrzeganie przepisów prawa, rzetelne, bezstronne, sprawne i terminowe wykonywanie powierzonych zadań (art. 17 ustawy z 1992 r. i art. 24 ustawy z 2008 r.). Natomiast z ważniejszych mechanizmów, które temu mają służyć, wskazać należy:

- otwarty i konkurencyjny nabór pracowników na wszelkie stanowiska,
- wymagania w zakresie kwalifikacji urzędników i innych pracowników administracji,
- służbę przygotowawczą i aplikację administracyjną,
- obowiązkowe, okresowe oceny,
- podnoszenie kwalifikacji i umiejętności przez pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych administracji publicznej państwa,
- zakaz wykonywania zajęć pozostających w sprzeczności z obowiązkami służbowymi,
- odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną.

Dopełnienie ich stanowi ustawa o służbie cywilnej z 2008 r. oraz ustawa z 1997 r. o zakazie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby publiczne.

Istotną rolę odgrywają również wewnętrzne mechanizmy kontrolne wynikające z podległości służbowej oraz sprawowane przez wewnętrzne służby inspekcyjne, działające w administracji publicznej. Kontrolę zewnętrzną, a zwłaszcza w zakresie legalności działania, sprawuje Naczelna Izba Kontroli.

W świetle przywołanych aktów prawnych można zdefiniować pojęcie „dobrej administracji”, wyliczając zakres cech (desygnatów), którymi winna ona się wyróżniać, a zwłaszcza takich, jak bezstronność i obiektywizm, jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów i zainteresowanych, wnikliwe uwzględnianie i rozważanie faktów i okoliczności, terminowość i nieprzewlekłość postępowania, trafne i rzeczowe uzasadnianie rozstrzygnięć. W przeciwieństwie do tego można określić i wskazać cechy złej administracji, zwłaszcza obejście prawa, wykorzystywanie istniejących luk prawnych czy w skrajnych wypadkach podejmowanie decyzji w niezgodzie z prawem i z przewidzianym trybem, np.: nieprzestrzeganie ustawy o zamówieniach publicznych w zakresie dysponowania środkami publicznymi albo nieobiektywne rozstrzygnięcia w postępowaniu konkursowym przy obsadzie stanowisk, kierowanie się wyborami, preferencjami i racjami politycznymi, powiązaniami rodzinnymi, koleżeńskimi, środowiskowymi, znajdującymi wyraz w takich zjawiskach, jak nepotyzm, protekcja czy najbardziej skrajne patologie, jakimi są korupcja i łapownictwo.

W obecnym stanie prawnym istniejące zapisy, określające zasady działania dobrej administracji oraz mechanizmy i środki kontrolne, należy ocenić jako dobre i trafne. Wobec tego trzeba postawić pytanie, dlaczego są one mało skuteczne i jakie są tego uwarunkowania? Wyjaśnienie tego zjawiska jest sprawą złożoną. Polska nie należy wciąż do krajów, w których ukształtowane byłoby społeczeństwo obywatelskie, w którym dominowałyby postawy legalistyczne, jak i identyfikowanie się z państwem prawnym, praworządnym. Zaszłości historyczne – począwszy od okresu zaborów aż do epoki PRL, wydają się mieć w tym względzie zasadnicze znaczenie. Niski poziom kultury prawnej, nie tylko w społeczeństwie polskim, ale również wśród pracowników administracji, a nawet wśród elit władzy, jest w Polsce dość powszechny. Można zasadnie twierdzić, że

tolerancja społeczna wobec łamania prawa jest wciąż zbyt duża. Z drugiej strony badania opinii społecznej potwierdzają, że znacząca część społeczeństwa potępia i negatywnie ocenia takie zjawiska, jak obchodzenie prawa, jego nadużywanie, a w szczególności skrajne jego łamanie, przekupstwo, korupcja, łapownictwo. Powstaje pytanie, jakie działania należałoby zintensyfikować lub podjąć, aby polskiej administracji publicznej można było przypisać w odczuciu społecznym przymiotnik „dobrej”.

Refleksje naukowe nad potrzebą usprawniania działalności aparatu administracji państwowej doprowadziły do wyłonienia się i rozwinięcia nauki o administracji. Nauka ta powinna wносить zasadniczy wkład w „uzdrowienie” działalności administracji państwowej. Równocześnie polityka administracyjna winna stale mieć na uwadze doskonalenie jej funkcjonowania⁵. Obydwie te dziedziny powinny podejmować pogłębione analizy empiryczne przy wykorzystaniu rozmaitych metod i technik, zwłaszcza statystycznych i socjologicznych. Niepokojącym zjawiskiem jest wciąż znaczna liczba odwołań od rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji do sądów administracyjnych oraz skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wynosi ona każdego roku dziesiątki tysięcy. Skargi te dotyczą wszystkich bez wyjątku działów, dziedzin i zakresów spraw, którymi administracja publiczna państwa w ramach swoich kompetencji się zajmuje. Należałoby rozwijać pogłębione analizy w ramach różnych prac badawczych – projektów naukowych, prac doktorskich, magisterskich i innych, aby odpowiedzieć na pytanie, jakie są trendy i tendencje, w zakresie jakich spraw liczba odwołań i skarg zwiększa się, a co najważniejsze – próbować wyjaśniać, jakie są uwarunkowania i przyczyny takich zjawisk, przez jakie działania i środki można by im zaradzić.

Szczególnym zagrożeniem dla sprawnie działającej dobrej administracji publicznej państwa jest zjawisko korupcji. W ostatnich latach środki masowego przekazu wielokrotnie przekazywały informacje o tego rodzaju zdarzeniach, w które uwikłani byli zarówno przedstawiciele administracji rządowej (w tym centralnej), jak i samorządowej.

Polska jako kraj wypada także niekorzystnie w rankingach międzynarodowych dotyczących skali tego zjawiska.

Pomimo pesymistycznych opinii Polaków o dotychczasowej nieskuteczności działań i instrumentów zmierzających do ograniczenia, a nawet mimo całkowitego wyeliminowania negatywnych zjawisk towarzyszących działaniu administracji publicznej, w tym i korupcji, istnieje i działa już w naszym kraju od pewnego czasu wiele instytucji i organizacji, których celem jest walka ze zjawiskami patologicznymi w administracji publicznej państwa. Nowe formy przeciwdziałania im podjęto w ostatnich latach, są to:

⁵ Z. Leoński, *op. cit.*, s. 39 i nast.

- powoływanie specjalnych komisji sejmowych w celu wyjaśnienia najbardziej bulwersujących i nagłośnionych przez media faktów (np. sprawa Lwa Rywina),
- powołanie w ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Zespołu do Spraw Strategii Antykorupcyjnej, którego celem jest koordynowanie i monitorowanie działań podejmowanych przez administrację rządową w ramach realizacji tej strategii,
- opracowywanie, analiza i ocena zjawisk korupcyjnych w działalności publicznej, a także szeroka współpraca w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi.

Poza działalnością rządową aktywnie angażuje się w zwalczanie zjawisk patologicznych towarzyszących działalności administracji publicznej szereg organizacji pozarządowych. Transparency International Polska aktywnie włącza się nie tyle w walkę z pojedynczymi skorumpowanymi urzędnikami, ile w budowanie ogólnego systemu przeciwdziałania korupcji i kreowanie świadomości społecznej w tym zakresie oraz zachęcanie społeczeństwa do czynnego przeciwstawiania się temu problemowi. Fundacja Stefana Batorego podejmuje działania na rzecz pełnej przejrzystości życia publicznego i uwrażliwiania opinii publicznej na różne formy i aspekty korupcji. Corocznie prezentuje ona wyniki badań opinii publicznej dotyczących tego problemu. Poza wymienionymi organizacjami pozarządowymi wskazać należy także Centrum Edukacji Obywatelskiej, Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej, Stowarzyszenie Stop Korupcji oraz organizację Fairplay i Normalne Państwo.

Istotne nadzieje na poprawę obecnej sytuacji należy wiązać z realizacją „Programu zwalczania korupcji – strategia antykorupcyjna”, określonego w dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Jego celem jest wdrażanie efektywnych i skutecznych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej, zwłaszcza przez uporządkowanie przepisów prawa, współpracę polityków, urzędników i obywateli, zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa oraz promowanie etycznych wzorów postępowania. W ramach kampanii MSWiA „Korupcja to choroba”, mającej charakter edukacyjno-informacyjny w celu podniesienia poziomu wiedzy i świadomości społecznej o zjawisku korupcji, przyjęto wymowne hasło „Nie odkładaj kuracji. Leczymy się uczciwie”. Z kolei Ministerstwo Zdrowia przygotowało poradnik informacyjno-edukacyjny skierowany do pacjentów „Korupcja nie wyjdzie nam na zdrowie”. Fundacja „Nie biorę, chcę normalnie zarabiać” jest z kolei głosem tych lekarzy, którzy pragną dać jasny przekaz: „Nie bierzemy łapówek, jesteśmy uczciwi, profesjonalnie wykonujemy pracę i chcemy otrzymywać za nią normalne wynagrodzenie”. Program „Przeciw korupcji” Fundacji Stefana Batorego ma na celu budowanie zaufania społecznego do instytucji publicznych, kształtowanie świadomości społecznej i uwrażliwienie na różne formy i aspekty korupcji w życiu społecznym. Projekt stowarzyszenia Normalne Państwo „Nie

daje, nie biorę” ma na celu wskazanie najbardziej korupcjogennych przepisów, które należałoby zmienić, aby zwiększyć przejrzystość życia społeczno-gospodarczego w Polsce. Akcja ta zmierza do zwiększania wiedzy obywateli na temat łapownictwa, sankcji karnych z tego tytułu i poradnictwa, jak zachować się w sytuacji propozycji łapówki.

Reasumując, stwierdzić można, że najbardziej skutecznymi środkami służącymi budowaniu państwa prawa jest umacnianie demokratycznego charakteru wszelkich instytucji publicznych i prywatnych, stała troska o przejrzystość (transparentność) ich działania, a przede wszystkim edukacja prawna społeczeństwa, która powinna być rozwinięta na wszystkich poziomach kształcenia. Nie można również pominąć szczególnej roli racjonalizacji działań na wszystkich poziomach administracji publicznej państwa. Wszelkie reformy i reorganizacje administracji publicznej państwa powinny być podejmowane z wykorzystaniem racjonalnych i przemyślanych argumentów, a nie wynikać z doraźnych potrzeb, podyktowanych partykularnymi interesami. Działania takie przeczą bowiem z zasady pojęciu dobrej administracji.

Dla budowania dobrej administracji publicznej państwa, satysfakcjonującej obywateli, jak i same kadry urzędnicze, istotne znaczenie mają nie tylko regulacje krajowe, ale także te przyjęte przez Unię Europejską. Koncepcję państwa prawnego jako podstawę działania Unia przywołuje w swoich najważniejszych dokumentach prawnych. W uroczystym wstępie do Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza się, że prawa człowieka, wolność, demokracja, równość i państwo prawne to fundamentalne wartości, do których wyraża ona przywiązanie i przyjmuje je jako cel swojego długofalowego działania. Z dalszych jego ustępów wynika, że celem Unii jest stałe umacnianie demokratycznego charakteru i działania instytucji, tak aby były one w stanie lepiej spełniać powierzone im zadania. Na samym początku Traktatu o Unii Europejskiej, w jego art. 2, zawarte jest postanowienie, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz że wartości te są wspólne dla Państw Członkowskich, w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz równości kobiet i mężczyzn⁶. W art. 6 tego Traktatu Unia odwołuje się do praw, wolności i zasad uznanych w Karcie praw podstawowych z 2000 r. W Karcie tej, w jej znowelizowanym brzmieniu z 12 grudnia 2007 r. przyjętym w Strasburgu, deklaruje się, że jej postanowienia mają taką samą wartość jak zapisy traktatów. W tym samym artykule Traktatu o Unii Europejskiej stwierdza się, że przystępuje ona do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a prawa w niej zagwarantowane, jak i wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych

⁶ Postanowienia artykułów przywołano zgodnie ze skonsolidowanym tekstem Traktatu o Unii Europejskiej, uwzględniającym zapisy Traktatu lizbońskiego z 2007 roku. S. Hambura, M. Muszyński, *Traktaty o Unii Europejskiej*, Bielsko-Biała 2008.

państw członkowskich stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Odwołanie do koncepcji państwa prawnego znajduje potwierdzenie na gruncie tytułu II Traktatu zawierającego postanowienia o zasadach demokratycznych. Wynika z nich, że Unia Europejska w swoich działaniach przestrzega zasady równości obywateli, którzy są jednakowo traktowani przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne, a podstawą jej działania jest demokracja przedstawicielska. Odwołanie do koncepcji państwa prawa znajduje również wyraz w tytule V Traktatu zawierającym postanowienia dotyczące działań zewnętrznych Unii. W art. 21 Traktatu stwierdza się, że działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego. Z ustępu 2 tego artykułu wynika, iż Unia określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych w celu umacniania i wspierania demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego.

Z przywołanych postanowień Traktatu o UE wynika, że Unia Europejska przyjmuje koncepcję państwa prawnego jako wytyczne swojego działania w trojkiej płaszczyźnie:

- ukierunkowując własne zadania i długofalowe cele jako organizacja międzynarodowa,
- wspierając i bezpośrednio wpływając na przestrzeganie zasad państwa prawnego w państwach członkowskich,
- rozwijając stosunki międzynarodowe i budując partnerstwo z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które akceptują zasady demokracji, państwa prawnego oraz powszechności i niepodzielności praw człowieka.

Istotne postanowienia z punktu widzenia rozważań na temat prawa do dobrej administracji zawarte są także w zrewidowanym Traktacie o Wspólnocie Europejskiej⁷. Stwierdza się w nim, że Unia, dzieląc kompetencje z państwami członkowskimi:

- zmierzać będzie do budowania przestrzeni wolności i sprawiedliwości (art. 4),
- ma kompetencje do wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań europejskich w dziedzinie współpracy administracyjnej i ochrony ludności (art. 6),

⁷ Wraz z wejściem z życie traktatu lizbońskiego jego nazwa będzie zmieniona na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

- przy określaniu i realizowaniu swojej polityki dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji (art. 10),
- będzie wspierać dobre rządy i rozwój społeczeństwa obywatelskiego (art. 15).

W części II tego Traktatu, „Niedyskryminacja i obywatelstwo Unii”, stwierdza się, że Parlament i Rada będą podejmować niezbędne środki w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji (art. 19), a obywatele Unii mogą kierować petycje do Parlamentu lub odwoływać się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, jak i zwracać się do instytucji i organów doradczych w razie naruszenia ich interesów. Także w nowym tytule V „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” stwierdza się, że Unia z poszanowaniem systemów i tradycji prawnych państw członkowskich stanowi przestrzeń wolności i sprawiedliwości (art. 67) i określa strategiczne wytyczne w tym zakresie (art. 68), wspiera współpracę administracyjną państw członkowskich w sprawach karnych i policji (art. 76). W nowym tytule XXIV „Współpraca administracyjna” zawarte jest postanowienie, że Unia może wspierać wysiłki państw członkowskich dla poprawy ich zdolności administracyjnej w zakresie wdrażania prawa Unii (art. 197).

W omawianej kwestii szczególnie istotne postanowienia zawarte są w Karcie praw podstawowych obywateli Unii Europejskiej. W jej preambule stwierdza się, że Unia jest zbudowana w oparciu o powszechne wartości godności osoby ludzkiej, wolność, równość i solidarność, opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego, budując przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, stawia jednostkę w centrum swych działań. W tym celu Unia uznaje jako niezbędne wzmocnienie ochrony praw podstawowych i potwierdza prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych, jak i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim. Karta przywołuje, podobnie jak wskazany wyżej Traktat, również postanowienia zawarte w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, europejskiej Karcie społecznej Rady Europy, wspólnotowej Karcie podstawowych praw socjalnych pracowników oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii, jak i Trybunału Praw Człowieka Rady Europy. Tym samym akceptuje ona cały europejski dorobek prawny drugiej połowy XX w. Fundamentalną zasadę równości wobec prawa wyraża art. 20 Karty. Nawiązują do niej wielokrotnie postanowienia wielu innych jej artykułów, a w szczególności art. 21 (zakaz dyskryminacji ze względu na jakiekolwiek cechy i kryteria różnicujące ludzi) i art. 23 (równość kobiet i mężczyzn we wszystkich dziedzinach życia).

Należy zwrócić uwagę, że art. 41 zawarty w tytule V Karty Prawa obywatelskie *express verbis* wymienia prawo obywateli Unii do dobrej administracji. Podmiotowe prawo do dobrej administracji wynika pośrednio z wielu istniejących regulacji prawnych, określających różne instrumenty i mechanizmy kontroli działalności administracji publicznej państwa, wskazane już powyżej. Takie prawo można wydedukować, jak już wskazano, z koncepcji państwa prawnego.

Zakłada ona, że w państwie praworządnym administracja działa w ramach prawa i w jego granicach. Niemniej zapis zawarty w tym artykule Karty jest pierwszym tego rodzaju, jaki pojawił się w dokumencie międzynarodowym. Wydaje się, że może on być zapowiedzią uznania takiego prawa w przyszłości w katalogu fundamentalnych praw obywatelskich i politycznych. Nie byłby to jedynie krok symboliczny. Artykuł 14 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych ONZ usankcjonował prawo każdego do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy przez niezależny i bezstronny sąd. Na jego wstępie stwierdza się, że wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Podobnie europejska Konwencja praw człowieka i podstawowych wolności w art. 6 jednoznacznie potwierdza, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd. Jeżeli więc takie podmiotowe prawo pół wieku temu zostało uznane w odniesieniu do działania wymiaru sprawiedliwości, to nie ma przeszkód, aby również było potwierdzone w płaszczyźnie działania administracji publicznej państwa.

Z literowego brzmienia artykułu 41 Karty wynika, że każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Prawo to obejmuje w szczególności prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim podjęte zostaną indywidualne środki mogące wpłynąć na jego sytuację, oraz prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy. Obejmuje ono także obowiązek administracji do uzasadniania wydawanych decyzji. W jego granicach każdy ma także prawo do żądania naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje lub jej pracowników działających w jej imieniu. Zapisy zawarte w tym artykule odnoszą się jedynie do organów i jednostek unijnych. Należy również podkreślić, że Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie w swoich orzeczeniach zwracał uwagę, że dobra administracja jest podstawową zasadą działania prawa. Wydaje się, że zapis ten może w przyszłości posłużyć do przyjęcia analogicznych zapisów w ustawodawstwach krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Konkludując, prawo do dobrej administracji, choć nie jest *expressis verbis* wymienione w polskim ustawodawstwie, podobnie jak i w innych krajach, daje się wyprowadzić z całokształtu istniejącej materii prawnej. Wynika ono przede wszystkim z koncepcji państwa prawnego, którą Konstytucja przyjmuje jako jedną z naczelných zasad działania Rzeczypospolitej Polskiej. Mechanizmy gwarantujące to prawo wydają się skuteczne. Niemniej jednak konieczne jest dalsze porządkowanie systemu polskiego prawa, uczynienie go bardziej przejrzystym i usuwanie istniejących luk prawnych, co, jak się wydaje, jest główną przyczyną nadużywania prawa i działań wbrew zasadom państwa prawnego. Nieodłączną cechą współczesnego państwa powinna być dobra administracja i obywatelskie podmiotowe prawo do niej. Wszelkie instytucje publiczne powinny mieć stale na uwadze troskę o systematyczne podnoszenie kwalifikacji kadry urzędniczej i kształtowanie u niej właściwych postaw wobec obywateli.

Bibliografia

- Dawidowicz W., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987.
- Henkin L., *The Rights of Men Today*, Colorado 1978.
- Henkin L., *The Age of Rights*, New York 1990.
- Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.
- Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmerman, Warszawa 2007.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, Warszawa–Poznań 1977.
- Olszewski H., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa–Poznań 1973.
- Polskie prawo konstytucyjne w zarysie. Podręcznik dla studentów kierunków nieprawnych*, red. D. Górecki, Warszawa 2008.
- Sługocki J., *Prawo administracyjne. Podstawowe zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2008.
- Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2007.
- Wierzbicka A., *Ograniczenia antykorupcyjne w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2008.
- Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmar, Warszawa 2008.